

1 CONSTITUCIONALIZACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ



Ernesto Lechuga Pino²

SUMARIO:

1. Corrupción: aspectos relevantes.
2. Panorama constitucional de lucha contra la corrupción.
3. Sistematización de las acciones de lucha contra la corrupción.
4. Constitucionalización de un Sistema Nacional de Integridad.
5. Conclusiones.

1. CORRUPCIÓN: ASPECTOS RELEVANTES

De manera general, comenzaremos mencionando que la corrupción es un complejo fenómeno social, político y económico que afecta a todos los países, que socava las instituciones democráticas, frena el desarrollo económico y contribuye a la inestabilidad gubernamental de los países (Naciones Unidas, 2017). Y que ningún país, rico o pobre, es inmune a este fenómeno. Tanto el sector público como el privado resultan afectados, y es siempre el bien público el que sufre (Naciones Unidas, 2005). Otro aspecto fundamental que debe considerarse sobre la corrupción es que ésta perjudica desproporcionadamente a los pobres al desviar fondos destinados al desarrollo, debilitando la capacidad del gobierno para proporcionar servicios básicos, desalentando la ayuda exterior y la inversión (Naciones Unidas, 2004).

2 Abogado por la Universidad Nacional San Antonio de Abad del Cusco, Magister en Derecho en Ciencias Penales por la Universidad San Martín de Porres. Actualmente, es Director General de la Academia de la Magistratura. Ha sido Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia en la Cartera de Justicia y Director General de la Defensa Pública del MINJUS.

Jurídicamente, la corrupción podría ser considerada como un fenómeno que es lesivo para distintos bienes jurídicos que trascienden la sola afectación del patrimonio del Estado. La incidencia de la corrupción en el ejercicio de los derechos fundamentales, especialmente aquellos de carácter económico, social y cultural, es particularmente relevante. Al tratarse de delitos generalmente relacionados a la inversión pública, su comisión impide el acceso a servicios públicos en condiciones de universalidad, calidad, continuidad e igualdad en particular perjuicio de las poblaciones más vulnerables. De acuerdo a la Comisión Presidencial de Integridad, son doce mil seiscientos millones de soles los que le arrebatan al Perú anualmente individuos acostumbrados a corromper o a ser corrompidos; es decir, diez por ciento del presupuesto general de la república es despojado a los demás ciudadanos (2016).

Conforme explica Vito Tanzi (2006), es difícil definir la corrupción pero siempre es posible reconocer los actos de corrupción cuando estos ocurren. Así, y de manera muy general, gran parte de la literatura coincide en que la corrupción es “el abuso del poder o la posición que ostentan los funcionarios públicos y que deriva en un beneficio personal”. De esta manera, para el ciudadano de a pie, podría no existir un límite claro entre las prácticas corruptas tipificadas como delito y aquellas prácticas que más bien podrían ser catalogadas como inmorales. Una definición más completa y más ajustada a la compleja realidad peruana es la que nos ofrece Alfonso Quiroz (2013), al manifestar que:

“La corrupción constituye, en realidad, un fenómeno amplio y variado, que comprende actividades públicas y privadas. No se trata tan solo del tosco saqueo de los fondos públicos por parte de unos funcionarios corruptos como usualmente se asume. La corruptela comprende el ofrecimiento y la recepción de sobornos, la malversación y la mala asignación de fondos y gastos públicos, la interesada aplicación errada de programas y políticas, los escándalos financieros y políticos, el fraude electoral y otras trasgresiones administrativas (como el financiamiento ilegal de partidos políticos en busca de extraer favores indebidos) que despiertan una percepción reactiva en el público.”

Aunque podríamos teorizar mucho más acerca de la definición y los efectos de la corrupción, este artículo reflexionará sobre la manera de fortalecer las políticas, las instituciones y las medidas legislativas de lucha contra la corrupción. Frente a este planteamiento, existen voces que plantean restar y controlar los niveles de discrecionalidad, dotar de mayores recursos al sistema especializado de lucha contra la corrupción (policía, fiscalías y juzgados), incentivar la denuncia ciudadana, promover mecanismos de transparencia estatal eficientes, fortalecer la interoperabilidad de las instituciones, establecer la imprescriptibilidad de los delitos contra la administración pública, entre muchas otras.

Sobre el particular, es oportuno mencionar que la corrupción es esencialmente una evasión de la legislación, por lo tanto, no es la ley lo que más cuenta, sino la forma en que está determinada por la eficacia de las estructuras administrativas y judiciales a través de las que opera y la cultura política y económica del país en que se aplica (Naciones Unidas, 2004). De modo que, la efectividad del marco normativo y las medidas que se proponen para la lucha contra la corrupción quizá estén más relacionadas a la calidad de los mecanismos de interacción e interdependencia entre las instituciones que las implementan antes que con las medidas en sí mismas.

En consecuencia, el autor propone la comprensión de la lucha contra la corrupción como un “fenómeno integrado” en el que un conjunto de instituciones interactúan para reducir y acaso, erradicar, esta execrable práctica de la administración pública; y dado que la Constitución es la norma jurídica fundamental que contiene los elementos mínimos de organización y convivencia del Estado, convendría adoptar un Sistema de lucha contra la corrupción al más alto nivel normativo, es decir, a nivel constitucional.

Antes de desarrollar las características y cualidades de esta propuesta, conviene hacer un repaso por las medidas que directa o indirectamente se ocupan del fenómeno de la corrupción en el texto constitucional de 1993 y de esta manera dibujar el panorama constitucional de lucha contra la corrupción.

2. PANORAMA CONSTITUCIONAL DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

El fundamento constitucional de la lucha contra la corrupción se encuentra específicamente en el artículo 44 de la Constitución Política que establece el deber estatal de “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”; ello, partiendo de la premisa de que “Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación” (artículo 39), por lo que puede afirmarse que los actos en los que los funcionarios públicos atentan contra el correcto desempeño en el ejercicio de sus funciones atentan contra las bases mismas del Estado (STC N° 00017-2011-PI/TC).

Por ello, la Constitución vigente contiene además otras medidas que hacen posible la efectividad del bienestar general a través de la prevención, persecución y sanción de los actos de corrupción que podrían socavarla:

**CUADRO N° 1:
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993
Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

ART.	INSTITUCIÓN	CONTENIDO
2°	Poder Judicial, Ministerio Público y Poder Legislativo	El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del Juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso.
47°	Procuraduría Pública	La defensa judicial de los intereses del Estado está a cargo de los Procuradores Públicos.
82°	Contraloría General de la República	Entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía y es el órgano superior del Sistema Nacional de Control.
96°	Poder Legislativo	Facultad de los representantes de pedir los informes que estimen necesarios a los funcionarios del Estado, de más alta jerarquía y en general los que la ley señala.
97°	Poder Legislativo	Facultad de las comisiones de iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.
99°	Poder Legislativo	Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.
100°	Poder Legislativo	Corresponde al Congreso suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.
131°	Poder Legislativo	Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos. El Congreso señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación.
132°	Poder Legislativo	El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza.
146.3°	Poder Judicial	El Estado garantiza a los magistrados judiciales su permanencia en el servicio, mientras observen conducta e idoneidad propias de su función.
159.4°	Ministerio Público	Conduce la investigación del delito desde su inicio.
162°	Defensoría del Pueblo	Le corresponde supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.
166°	Policía Nacional del Perú	Previene, investiga y combate la delincuencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución Política de 1993.

Entre las medidas descritas, el Sistema Nacional de Control cumple un rol fundamental, puesto que cautela que los recursos y los bienes del Estado se utilicen con transparencia, con eficiencia por parte de los servidores del estado y que estos cumplan cabalmente sus funciones. El desarrollo constitucional de su ente rector, la Contraloría General de la República, se remonta al año 1933, cuando el texto constitucional de la época estableció una oficina de control de la ejecución del presupuesto y de gestión de las entidades que recaudan o administran rentas y bienes del Estado. Desde entonces, las Constituciones de 1979 y 1993 le han asignado, al más alto nivel normativo, el marco necesario para convertirse en uno de los principales elementos en la lucha contra la corrupción.

El artículo 82 de la Constitución vigente establece que la Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control, supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control. La carta magna enmarca sus funciones en el capítulo IV “Régimen Tributario y Presupuestal”, dentro del título dedicado al Régimen Económico, aspecto que pareciera constituir una limitante reduccionista de sus funciones, limitándola únicamente a la gestión presupuestaria.

Sin embargo, y pese a tratarse del primer instrumento constitucional en la materia, el Sistema Nacional de Control no puede considerarse en sí mismo un sistema de lucha contra la corrupción en la medida en que ello significaría reducir el análisis del fenómeno de la corrupción al adecuado y eficiente uso de los recursos y los bienes del Estado.

Por otro lado, podemos mencionar que el control político, como facultad del Poder Legislativo, está vinculado a la posibilidad de ejercer control sobre los actos del Ejecutivo. En el ordenamiento peruano, el control político del Congreso recae no sólo en el Ejecutivo sino también en otros órganos del Estado como el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, la Corte Suprema de Justicia, etc. En ese sentido, el artículo 96 de la Constitución establece que cualquier congresista puede pedir los informes que considere necesarios para el ejercicio de sus funciones, la falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de Ley. Asimismo, el artículo 97 de la Constitución, consigna que el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. “Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial”.

Estas facultades del Poder Legislativo, que pueden considerarse como medidas de lucha contra la corrupción, incluyen además la interpelación establecida en el artículo 131, la censura ministerial o el rechazo frente a la cuestión de confianza establecido en el artículo 132. Asimismo, podemos mencionar el procedimiento de Acusación Constitucional que consiste en un antejudio político de los altos funcionarios del Estado comprendidos en el artículo 99 de la Constitución Política, y que podría concluir con una sanción de destitución e inclusive derivar en un proceso penal en sede judicial. A su vez, el artículo 99, concede atribuciones acusatorias a la Comisión Permanente³, con relación a los altos funcionarios del Estado por infracción constitucional, tema que merece un desarrollo mayor por la no regulación constitucional de la infracción y la inexistencia de supuestos típicos.

Finalmente, el artículo 100 completa el cuadro de control político ejercido por el Legislativo y señala que corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad.

“En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El vocal supremo penal abre la instrucción correspondiente”. Se observa, entonces, el poder sancionador del Congreso en este articulado, al margen de las responsabilidades penales que le toque analizar y procesar al sistema judicial.

Otro tema esencial del abordaje constitucional de la lucha anticorrupción es el papel del sistema de administración de justicia, nos referimos concretamente al Ministerio Público, como garante de los intereses de la sociedad, y al Poder Judicial. Ambas instituciones cuentan con una estructura especializada que evoluciona constantemente en materia anticorrupción. En materia judicial, el desarrollo explícito en referencia a los mecanismos de control interno está contenido en las competencias de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) que surge como parte de la autonomía e independencia que la Constitución asigna al Poder Judicial.

3 La Comisión Permanente puede acusar ante el Congreso al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General. Lo puede hacer hasta cinco años después de que hayan cesado en sus funciones.

La información pública, tal como lo señala el artículo 2, inciso 5, en consonancia con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituye un derecho fundamental. Toda la información que produce el Estado se presume pública, salvo las excepciones establecidas por norma, por tanto, las entidades de la administración pública deben cumplir con atender las solicitudes de acceso a la información conforme los plazos y las condiciones previstas por ley. Sin embargo, y aunque pueda parecer contradictorio, a veces la denominada transparencia es opaca. Su finalidad, al contrario del mandato constitucional, no es ayudar al ciudadano a controlar y a conocer, sino dar la imagen de que el gobierno se abre, cuando en realidad trata de evitar el control y la sanción ciudadana; para ello, pública información aislada, sin integrar.

Por ello, la transparencia requiere de cierto celo institucional, interconexiones, de sanciones y de una exigencia constitucional clara que fuerce sin contrapeso a la autoridad a respetar el derecho del ciudadano a conocer la estructura, funcionamiento, ingresos, composición, gastos y demás de una entidad del Estado.

Otro punto destacable a nivel constitucional es la reciente reforma del artículo 41, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 20 de agosto de 2017 mediante Ley N° 30650, señalando que: “El plazo de prescripción de la acción penal se duplica en caso de los delitos cometidos contra la Administración Pública o el patrimonio del Estado, tanto para los funcionarios o servidores públicos como para los particulares. La acción penal es imprescriptible en los supuestos más graves, conforme al principio de legalidad”. De esta forma, tenemos un endurecimiento del texto constitucional en los mecanismos de persecución de la corrupción, destacándose la ampliación de la imprescriptibilidad de la acción penal en los casos más graves y la mención expresa de los particulares como sujetos comprendidos en este tipo de delitos, pasibles de estas medidas.

Sin embargo, el tema no queda exento de polémica, así se evidencia en el Dictamen formulado por el Congreso de la República⁴, que contiene a su vez la opinión de instituciones y destacados juristas. Entre los críticos se encuentra el profesor Raúl Pariona Arana; quien señala que establecer la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción supondría equiparlos a los delitos de lesa humanidad, y excluir de dicha regla a otros delitos graves como la violación de la libertad sexual de niños, por ejemplo, podría dejar ver un cuestionable criterio y una selectiva y arbitraria orientación político criminal. Al mismo tiempo, advierte el mencionado jurista,

4 Dictamen elaborado en conjunto por la Comisión de Constitución y Reglamento y la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (Periodo Anual de Sesiones 2016-2017) que recomienda la aprobación de la mencionada reforma constitucional. Recuperado de: <http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley>

esta medida podría generar efectos contraproducentes como la falta de celeridad en la tramitación de los procesos judiciales o en el peor de los casos ser utilizada como una herramienta de persecución política.

En este punto, y partiendo de la reflexión del profesor Pariona Arana, cabría preguntarnos ¿no sería acaso más prudente, más allá del contenido simbólico de las reformas en materia penal, analizar y enfrentar las dificultades que impiden la efectiva persecución y sanción de estos delitos dentro de los plazos de prescripción?

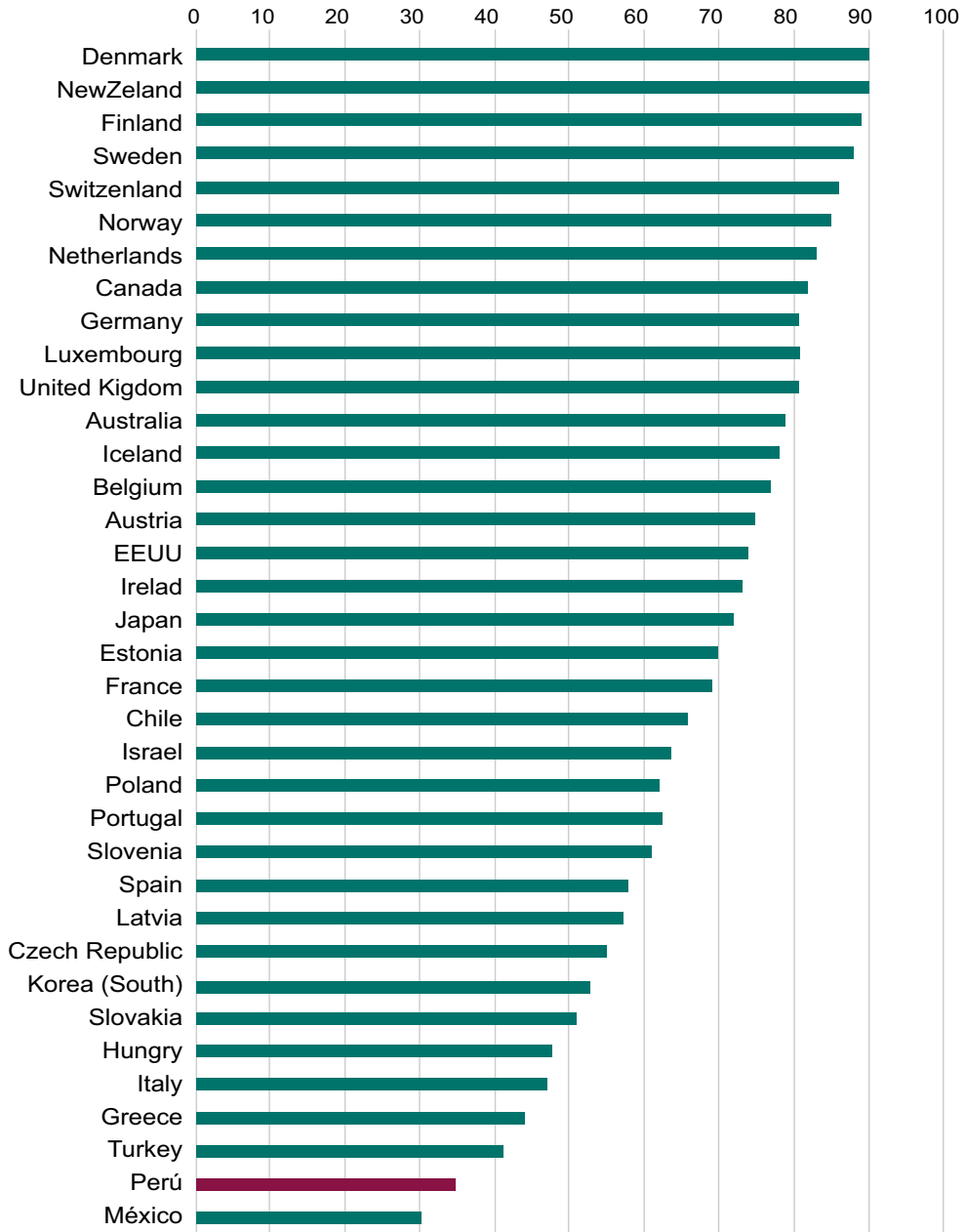
Se observa que la lucha contra la corrupción no es competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales, al contrario, es una lucha que se ejerce desde el Sistema Nacional de Control, el Congreso, las Procuradurías, el Ministerio Público y el Poder Judicial. Pese a ello, la corrupción crece y toca a las máximas autoridades del Estado, incluidos gobiernos regionales y locales, constituyendo una derrota que afecta la gobernabilidad, panorama en el que la prensa parece desempeñar un mejor papel.

La corrupción es atacada reactivamente y no se previene desde la institucionalidad, la ausencia de un sistema de lucha contra la corrupción limita la capacidad del Estado para hacer frente a fenómeno que cada día se torna más complejo generalizado.

3. SISTEMATIZACIÓN DE LAS ACCIONES DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Dado el interés del Estado peruano en formar parte de la OCDE (2014), se debe considerar que la lucha contra la corrupción es uno de los grandes pendientes para conseguir una exitosa vinculación a esta organización. De acuerdo a Transparencia Internacional y en comparación a los países que integran la OCDE, el Perú posee uno de los índices de percepción de corrupción más bajos, solo por encima de México; lo que refleja un país plagado de instituciones públicas poco fiables, con normas de lucha contra la corrupción que, en la práctica, son ignoradas o evadidas

GRÁFICO N° 1: ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2016 (OCDE Y PERÚ)

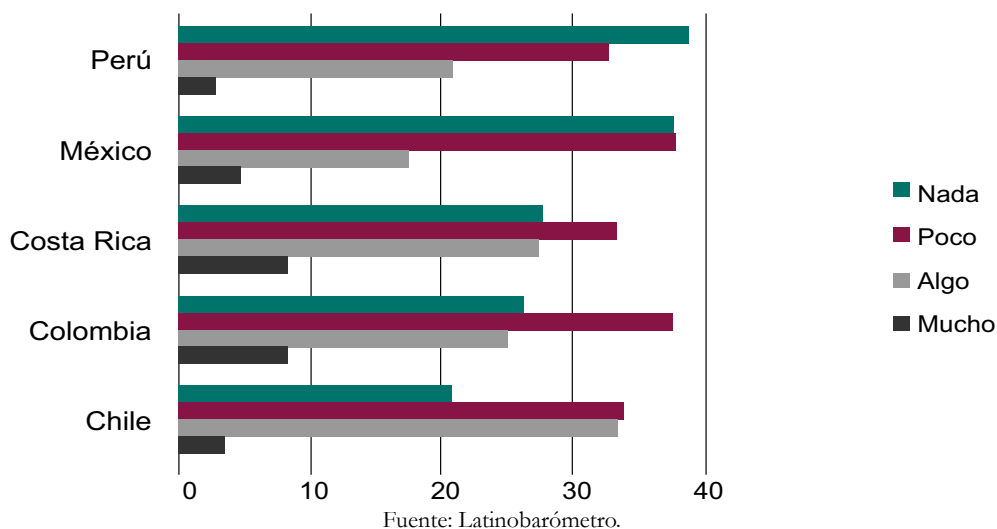


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Transparencia Internacional (2016).

En los últimos años, el país ha implementado diversas medidas para combatir las prácticas de corrupción, a través de cambios jurídicos, creación de instituciones y puesta en marcha de espacios de coordinación y cooperación interinstitucional. Asimismo, se ha evidenciado un creciente espíritu de cooperación y comunicación entre los países de la región (Transparencia Internacional, 2016), la respuesta frente a los “Panama Papers”, el “Caso FIFA” o el caso de la empresa brasileña Odebrecht representan, si así se quiere, un avance significativo en la lucha contra la corrupción transnacional.

Sin embargo, a nivel de país, el Perú posee un índice de percepción de corrupción⁵ de 35, ubicándose en el puesto 101 de 176 países. Considerando que el promedio en América es 44 y que una puntuación por debajo de 50 indica que los gobiernos están fallando en abordar el problema de la corrupción, podemos afirmar que el país requiere efectivizar el funcionamiento de sus instituciones para asegurar el cumplimiento del marco normativo. Asimismo, la percepción de la población peruana acerca de los avances en la lucha contra la corrupción es negativa y en comparación con los países miembros y candidatos para integrar la OCDE, solo es comparable con México.

GRÁFICO N° 2: ¿CUÁNTO SE HA AVANZADO PARA REDUCIR LA CORRUPCIÓN EN LOS DOS ÚLTIMOS AÑOS?



5 El índice de Percepción de la Corrupción tiene naturaleza compuesta y mide los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a cien (percepción de ausencia de corrupción).

Tomando en cuenta estos datos y considerando las últimas reformas y todo el marco constitucional de lucha contra la corrupción que existe en el Perú, cabría cuestionarnos sobre la efectividad de las mismas y en especial sobre la necesidad de interconectar las políticas, planes, instituciones y demás medidas en la lucha contra el fenómeno de la corrupción. Si bien, la corrupción no es un fenómeno exclusivo de estos años, es recién desde la llamada “transición a la democracia” que los peruanos descubrimos que la corrupción puede ser sistémica y secuestrar las altas esferas del poder. El borrón y cuenta nueva que intentaba implementar el gobierno de transición exigía la determinación de responsabilidades efectivas y esto a su vez la implementación y la reactivación, en algunos casos, de órganos que habían sido capturados por la corrupción. Quedando en evidencia que la corrupción ataca los cimientos de las instituciones democráticas distorsionando los procesos electorales, pervirtiendo el imperio de la ley y creando barreras burocráticas cuya única razón para existir es la solicitud de sobornos (Naciones Unidas, 2017).

Por ello, es fundamental reflexionar sobre la corrupción, ya no como un hecho aislado o individual, sino como un fenómeno sistemático. Si bien, todos los actos de corrupción conllevan un perjuicio para el Estado, la corrupción sistemática implica la desmoralización de ciudadanos y empresarios, inestabilidad política, un gobierno que fracasa en proveer en la provisión de servicios públicos de calidad así como un sector privado que debe participar en un entorno de corrupción generalizada para poder sobrevivir. Un ejemplo gráfico de corrupción sistemática lo encontramos en el caso de Carlos Moreno, cuyo modus operandi consistía en mantener en situación crítica los hospitales públicos para tercerizar servicios con empresas privadas.

Por otro lado, y no obstante la larga data de funcionamiento de la Contraloría General de la República, podríamos afirmar que ésta no ha ejercido un liderazgo institucional anticorrupción en el Perú. De hecho, son muchos los casos en los que la Contraloría se mantuvo al margen sin denunciar graves actos de corrupción o dirigiendo sus funciones como represalia en contra de los opositores políticos. Esta última orientación se advierte, por ejemplo, en la actuación de Víctor Caso Lay⁶ al frente de la CGR; cuando, de las 1970 acciones de control, el 67 % fueron practicadas a gobiernos locales pese a que estas entidades apenas controlaban en ese entonces el 3,5 % del total del presupuesto (Congreso de la República, 2002).

Junto a ello, debemos mencionar aquellos intentos fallidos de nombramiento de zares anticorrupción, lo que sumado a un conjunto de atribuciones débiles y difusas, no siempre han garantizado el cumplimiento cabal de las funciones de la CGR.

6 Contralor General de la Republica entre los años 1993 y 2000.

Frente a las dimensiones que asume el fenómeno de la corrupción, este no puede ser analizado desde una perspectiva exclusivamente económica o financiera, en el sentido de que ésta solo afecta el patrimonio del Estado, toda vez que tanto la corrupción como la impunidad de las personas que cometen delitos de dicha naturaleza afectan directamente el principio de legalidad, merman la legitimidad del sistema democrático y menoscaban la confianza y representatividad de las autoridades y los gobiernos (Dictamen de la Ley N° 30650).

Considerando que la corrupción se ha convertido en un fenómeno criminal mega-diverso, transnacional, de alto impacto social y que hasta ahora solo ha merecido reacción como un problema penal, sin ningún referente de inteligencia anticorrupción, transparencia plena, rastreo, interacción, sistema de declaración de ingresos y bienes, código de ética unificado y, en general, la noción auténtica de “sistema”.

Un intento por dotar de cierta sistematicidad a la lucha contra la corrupción fue la creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (Ley N° 29976) a fin de articular esfuerzos, coordinar acciones y proponer políticas de corto, mediano y largo plazo dirigidas a prevenir y combatir la corrupción en el país. Y si bien existen avances importantes en la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades del Estado, la Interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia, y otras reformas legislativas que coadyuvaran a la prevención y la persecución eficaz de la corrupción; la dependencia orgánica, funcional y operativa de la CAN ANTICORRUPCIÓN en relación a la Presidencia del Consejo de Ministros limita el desarrollo de sus actividades (CAN ANTICORRUPCIÓN, 2016).

En esa misma línea, un estudio encargado por la OCDE reveló que en el Perú, la CAN ANTICORRUPCIÓN es a menudo percibida como una institución sin impacto o con un impacto muy limitado, incapaz de generar resultados inmediatos y palpables que puedan ser presentados a los ciudadanos (OCDE, 2017). En ese sentido, resulta necesario dotar de una adecuada estructura organizacional, así como fortalecer las capacidades de la CAN y de su Coordinación General como organismo articulador y generador de políticas anticorrupción.

En tal sentido, urge establecer un liderazgo normativo a nivel constitucional que cree mecanismos transversales de actuación del Estado desde el más alto rango normativo, con el propósito de minimizar los riesgos de la corrupción y evitar las oportunidades para que ésta se instale y empiece a operar sistemáticamente desde la función pública o privada. Si bien, la mera reforma constitucional no dotará

al sistema de lucha contra la corrupción de todas las cualidades y atributos que necesita para hacer frente a la corrupción sistemática y generalizada, constituye un paso crucial para asegurar su autonomía, permanencia y la dotación de recursos suficientes para su funcionamiento.

4. CONSTITUCIONALIZACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD

La Constitución Política del Estado es la herramienta fundamental del sistema democrático para diseñar la estructura, modelos de funcionamiento y de organización de la sociedad y del Estado, por tanto, en su contenido encontramos las pautas fundamentales a las exigencias y problemática de la vida en sociedad. En ese mismo sentido, Huerta (2008), citando a Konrad Hesse, señala que la Constitución, como orden jurídico fundamental de la comunidad, contiene los principios rectores conforme a los cuales debe formarse la unidad política. Así, por ejemplo, la profunda crisis económica y las graves consecuencias de la violencia política durante los años 80 y los primeros años de la década de los 90 hicieron que la Constitución Política del año 1993 trajera consigo artículos específicos respecto de estos temas. La magnitud de esos fenómenos sociales es comparable con la gran crisis que han producido la corrupción generalizada en todos los niveles de gobierno.

En consecuencia, podemos afirmar que la reforma de la Constitución normalmente obedece a ciertas corrientes o tendencias que en un momento histórico determinado pretenden cierta trascendencia (Huerta, 2008). Así lo reconoce el máximo intérprete de la Constitución: "...en el plano normativo-constitucional, tal como ocurre con el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas, el espionaje, la traición a la patria y el genocidio, el Constituyente ha advertido la dimensión particularmente disvaliosa de los actos de corrupción, por la magnitud de daño que provocan al cuadro material de valores reconocido por la Constitución" (STC, 2005).

Asimismo, es fundamental considerar que la supremacía constitucional y el mecanismo establecido para su reforma constituyen el control del poder y elemento coordinador de los mecanismos que garantizan los controles institucionalizados (Huerta, 2010). De modo tal que el marco normativo de lucha contra la corrupción tiene mayores probabilidades de éxito si se aplica en el marco de un sistema anticorrupción pleno y efectivo con rango constitucional

en el que se incluya, desde luego, a la Contraloría. La inviolabilidad⁷ y la vocación de permanencia de la Constitución permiten asegurar su vigencia a pesar de ciertos cambios políticos que puedan darse en un país (Huerta, 2010) y que podría socavar la continuidad y la coherencia de una política anticorrupción a lo largo del tiempo.

Por ello, se propone la introducción de un capítulo denominado “Del Sistema Nacional de Integridad” dentro del Régimen Económico Constitucional⁸:

Título III
Del Régimen Económico
(...)

Capítulo VII
Del Sistema Nacional de Integridad

Artículo 89.A: Del Sistema Nacional de Integridad.

El Estado encabeza, planifica y dirige las políticas públicas nacionales anticorrupción con la participación de todos los sectores del Estado, instituciones públicas y privadas, y la sociedad civil; bajo la coordinación del Poder Ejecutivo, a fin promover acciones y esfuerzos necesarios para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, mediante la intervención de las autoridades competentes.

Artículo 89-B: Política Pública Anticorrupción.

Es de observancia obligatoria en todos los niveles de gobierno, administración pública, sectores del Estado y privados del ámbito nacional, la implementación de las políticas públicas que determine el Sistema Nacional Anticorrupción. Los titulares de los diversos sectores del Estado involucrados en dichas políticas, deberán dar cuenta periódica sobre los avances y resultados alcanzados conforme a la ley de la materia.

7 Conforme señala Carla Huerta (2010), “el principio de inviolabilidad de la Constitución se fundamenta en su propia y especial naturaleza, así como en su vocación de permanencia y fuerza normativa, que le permiten seguir siendo vigente o serlo □ retroactivamente□, aun cuando temporalmente se haya interrumpido su aplicación u observancia a causa del establecimiento de un gobierno cuyos principios contravengan a la norma fundamental o de facto la desconozcan.”

8 En esta línea, la Constitución Federal Mexicana constituye uno de los ejemplos de vanguardia normativa en esta materia, Cuyo artículo 113: “El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.

Un Sistema Nacional de Integridad establecería las nuevas premisas de denuncia, investigación, sanción, corrección y resarcimiento del daño. Este a su vez debe contar con un instrumento operativo, una Ley del Sistema Nacional de Integridad, que establezca las bases para la organización, operación y coordinación del sistema. A diferencia de lo que sucede hoy con organismos como la CAN, el SNI no debe ser visto como un espacio para reuniones periódicas y simbólicas entre instancias aisladas. Se trata más bien de un mecanismo que sirva para potenciar la acción de las entidades dedicadas a combatir la corrupción en colaboración con los ciudadanos.

La creación de un Sistema Nacional de Integridad representa la oportunidad de plasmar un nuevo diseño institucional orientado a mejorar los procedimientos de prevención, investigación y sanción de la corrupción a través de mecanismos claros de asignación responsabilidades, con procedimientos de investigación sustentados en el fortalecimiento de las capacidades y la profesionalización de los órganos facultados para llevarlas a cabo, sin reducir estas labores a las funciones propias del control interno.

Asimismo, constituye una oportunidad para implementar las obligaciones internacionales que adquirió el Estado Peruano con la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (1997)⁹ así como de la Convención de las Naciones Humanas contra la Corrupción (2004), estos instrumentos recogen medidas preventivas como la definición estricta y clara de funciones, responsabilidades resaltadas, sistemas de declaración de ingresos, sistemas de contratación y de adquisición de bienes, sistemas adecuados de recaudación y control, sistemas de protección a funcionarios y ciudadanos que denuncien actos de corrupción, entre otros.

Considerando que la definición clásica de sistema se reduce a la interacción dinámica entre sus partes, elementos o componentes, resulta fundamental incidir en lo que se ha venido a denominar: interoperabilidad. Entendida ésta como la habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes, implica que las organizaciones involucradas

9 Aprobada por Resolución Legislativa 26757 de fecha 5 de marzo de 1997 y ratificada posteriormente por Decreto Supremo 012-97-RE del 21 de marzo del mismo año. La Convención Interamericana busca “promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados firmantes, y de este modo garantizar la eficacia de las medidas y acciones, tendentes a prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas en el ámbito de la función pública”.

compartan información y conocimiento a través de sus procesos de negocio, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones (PCM, Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017).

Además el SNI precisa de suficientes recursos técnicos, presupuestarios y de gestión y establecerá los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de información, incluyendo además la participación de la sociedad civil y el sector privado.

El SNI que se propone a través de este artículo, estaría conformado por:

- Subsistema Nacional de Control
- Subsistema de Justicia Especializado en Delitos de Corrupción
- Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Autoridad Nacional del Servicio Civil
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado

En el contexto globalizado en el que nos encontramos, el Sistema Nacional de Integridad debe ser interactivo, a través de la cooperación y la asistencia mutua entre las instituciones nacionales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como todas aquellas otras instituciones que recogen información y experiencias resultan útiles para afinar nuestras intervenciones en la lucha contra este mal.

5. CONCLUSIONES

Los actos de corrupción afectan gravemente la estabilidad, la seguridad, la justicia y la paz ciudadanas en las que se sustenta todo Estado social y democrático de derecho, más aún, si de un tiempo a esta parte, han trascendido el plano individual y se ha convertido en un fenómeno sistemático frente al cual el Estado no tiene un mecanismo para fortalecer y mejorar los procedimientos de prevención, investigación y sanción de la corrupción. Estos delitos trascienden el plano presupuestal de modo que su erradicación trasciende al Sistema Nacional de Control y requiere del fortalecimiento de las instituciones y de las relaciones entre estas.

En vista de que la Constitución Política consagra valores esenciales para la convivencia armónica de la sociedad peruana y que, de un tiempo a esta parte, la lucha contra la corrupción se ha constituido en uno de los principales preocupaciones del gobierno y la sociedad peruana en su conjunto, corresponde la creación de un sistema de lucha contra la corrupción al más alto nivel normativo, que conforme los principios de inviolabilidad y vocación de permanencia, aseguren las condiciones mínimas para el funcionamiento de un Sistema de Integridad.

En esta medida, se requiere introducir en el texto constitucional el Capítulo VII, denominado “Del Sistema Nacional Anticorrupción”, ubicado en el “Título III: Del Régimen Económico”, como mecanismo articulado, interinstitucional, a cargo del Poder Ejecutivo con participación de todos los sectores del Estado y la sociedad civil a fin de generar las políticas públicas, coordinar acciones y esfuerzos necesarios para la lucha contra la corrupción.

Sin duda alguna, la puesta en marcha del SNI supondría un gran desafío de reforma legislativa, que en pocas palabras representaría elevar orgánica, operativa y presupuestalmente, al más alto nivel normativo, las funciones que ha venido desempeñando la CAN ANTICORRUPCIÓN. Se trata, en todo caso, de superar el carácter simbólico de esta última y constituir un sistema que ejecute acciones y que muestre resultados concretos en la lucha contra la corrupción.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COMISIÓN PRESIDENCIAL DE INTEGRIDAD. (2016). *Informe de la Comisión Presidencial de Integridad. Detener la corrupción, la gran batalla de este tiempo*. Lima.
- COMISIÓN DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN. (2016). *Informe de la Evaluación Final de la Implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012 – 2016*. Recuperado de: <http://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/01/Informe-CAN.pdf>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2016). *Dictamen elaborado en conjunto por la Comisión de Constitución y Reglamento y la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (Periodo Anual de Sesiones 2016-2017) sobre los Proyectos de Ley N° 119/2016-CR, 121/2016-CR y 127/2016-CR*. Recuperado de: <http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2002). *Informe General. Análisis de la corrupción en la Contraloría General de la República (CGR) durante la década del noventa. Lima: Comisión Investigadora de los Delitos Económicos y Financieros cometidos entre 1990-2001*. Recuperado de: <http://www4.congreso.gob.pe/>

- [comisiones/2002/CIDEF/oscuga/InformeContraloria.pdf](#)
- HUERTA, Carla. (2010). *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*. 3ra Ed. México: Universidad Autónoma de México.
 - HUERTA, Carla. (2008). *Teoría del Derecho. Cuestiones Relevantes*. 1ra Ed. México: Universidad Autónoma de México.
 - OCDE. (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. París. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>
 - SENADO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (2016). Ley del Sistema Nacional Anticorrupción. Puntos de acuerdo. Borrador. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corruptcion/MMH.pdf>
 - UNITED NATIONS. (2017). *UNODC's Action against Corruption and Economic Crime*. United Nations Office on Drugs and Crime. Recovered from: <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menu>
 - Naciones Unidas. (2005). *Acción mundial contra la corrupción. Los documentos de Mérida*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Recuperado de: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_merida_s.pdf
 - QUIROZ, Francisco. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: IEP.
 - TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (2016). Corruption Perceptions Index 2016. Recuperado de: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016
 - TANZI, Vito. (2006). *Corruption and Economic Activity*. Distinguished Lecture Series 26. The Egyptian Center for Economic Studies. Recovered from: http://www.eces.org.eg/MediaFiles/Uploaded_Files/%7BC8979F32-E2FA-40BC-8D4A-E31C29D61C86%7D_DLS-26,%20Vito%20Tanzi.pdf
 - Tribunal Constitucional del Perú. (2005). Sentencia recaída en el Expediente N° 0019-2005-PI/TC. Recuperado de: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00019-2005-AI.html>
 - Tribunal Constitucional del Perú. (2005). Sentencia recaída en el Expediente N° 00017-2011-PI/TC. Recuperado de: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00017-2011-AI.html>
 - Villorria, Manuel. (2015). La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones. En *Eunomia Revista en Cultura de la Legalidad*. N° 7, pp. 85-103.